

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana dicantumkan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machstaat), oleh karena itu negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan pada hukum”. Segala bentuk hukum di Indonesia harus dapat memberikan perlindungan terhadap hak asasi setiap orang/warga Negara. Berdasarkan hal tersebut dapat diartikan bahwa dalam menjalankan segala tugasnya tindakan pemerintah dan rakyat harus berdasarkan hukum, tidak boleh sewenang-wenang atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang ada atau yang berlaku.

Persaingan kerja dewasa ini menjadi masalah khususnya dalam rangka mengurangi pengangguran di daerah. Semenjak otonomi daerah masalah tenaga kerja sudah menjadi masalah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah terus berupaya keras dalam mengatasi masalah tersebut.<sup>1</sup>

Tenaga kerja adalah salah satu langkah pembangunan ekonomi, yang mempunyai peran signifikan dalam segala aktivitas nasional, khususnya perekonomian nasional dalam hal peningkatan produktivitas dan kesejahteraan. Tenaga kerja yang melimpah sebagai penggerak tata kehidupan ekonomi serta merupakan sumber daya

---

<sup>1</sup> Fatkhurahman, *Analisis Daya Saing Tenaga Kerja Lokal*, Jurnal Ekobis Vol. 1 No 1,2010,hlm.20

yang jumlahnya melimpah.<sup>2</sup> Oleh sebab itu dibutuhkannya lapangan pekerjaan yang dapat menampung seluruh tenaga kerja, tetapi tenaga kerja yang memiliki keterampilan dan keahlian yang sesuai dengan kemampuannya, sehingga tenaga kerja yang dibutuhkan dapat meningkatkan produktifitas perusahaan.<sup>3</sup>

Mengingat betapa pentingnya peran ketenagakerjaan bagi lembaga/badan usaha milik Negara maupun milik swasta dalam upaya membantu tenaga kerja untuk memperoleh hak-hak nya maka dirumuskanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Setiap tenaga kerja diberikan kesempatan untuk memperoleh pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan dan keahliannya serta diberikan penghasilan yang layak sehingga dapat menjamin kesejahteraan dirinya beserta keluarga yang menjadi tanggungannya. Faktor tenaga kerja merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam suatu proses pembangunan. Tenaga kerja tidak saja dipandang sebagai suatu bagian dalam penciptaan output, tetapi juga bagaimana kualitas tenaga kerja tersebut berinteraksi dengan faktor-faktor produksi lainnya untuk menciptakan suatu nilai tambah (produktivitas). Semakin produktif tenaga kerja akan berdampak pada peningkatan nilai tambah yang dihasilkan.<sup>4</sup>

Yang selalu menjadi masalah ketenagakerjaan memang tidak ada habisnya, mulai dari rendahnya kualitas tenaga kerja, jumlah yang tidak sebanding antara tenaga kerja dan lapangan pekerjaan, bahkan sampai pada persebaran yang tidak merata. Untuk Kota Dumai sendiri, permasalahan tersebut sampai saat ini menjadi problematika yang belum ditangani secara optimal oleh pemerintah setempat.

---

<sup>2</sup> Lahu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Ed-Revisi, 2014 hlm.35

<sup>3</sup> Zainal Asikin, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cet 4, 2002, hlm.76

<sup>4</sup> Djupiansyah Ganie, *Analisis Pengaruh Upah, Tingkat Pendidikan, Jumlah Penduduk dan PDRB terhadap Penyerapan Tenaga Kerja Di Kabupaten Berau Kalimantan Timur*, Jurnal Eksekutif Vol. 14, 2017, hlm.333

Dapat dilihat dari jumlah pencari kerja yang dalam waktu lima tahun belakangan terus mengalami peningkatan di Kota Dumai.

**BANYAKNYA PENCARI KERJA YANG TERDAFTAR PADA DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI KOTA DUMAI TAHUN 2015-2020**

No	Tahun	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	2015	3.461	1.757	5.218
2.	2016	3.513	1.656	5.169
3.	2017	3.650	1.996	5.646
4.	2018	3.343	1.838	5.181
5.	2019	3.279	2.252	5.531
6.	2020	1.392	23	1.415

Sumber: DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI KOTA DUMAI, Tahun 2015-2020

Dapat dilihat pada tahun 2015 jumlah pencari kerja berjenis kelamin laki-laki lebih banyak dari pada perempuan dan jika ditotalkan jumlahnya mencapai 5.218 (lima ribu dua ratus delapan belas) orang dalam setahun, namun ini jumlah hanya yang terdata di Disnaker, kemungkinan besar masih terdapat beberapa masyarakat dalam mencari pekerjaan yang belum terdata.

Lalu pada tahun 2016 jumlah pencari kerja berkurang sedikit namun tetap pada jumlah yang besar yaitu 5.169 (lima ribu seratus enam puluh sembilan) orang, dengan artian jumlah pencari kerja hanya berkurang 49 (empat puluh sembilan) orang saja dan ini belum dapat dikatakan mengalami pengurangan karena masih menyentuh jumlah yang sangat besar dalam setahun tersebut, sementara pada tahun 2017 jumlah pencari kerja yang terdata kembali mengalami kenaikan yang drastic dari jumlah yang berkurang pada tahun sebelumnya hingga mencapai angka 5.646 (lima ribu enam ratus

empat puluh enam) orang dengan angka kenaikan 477 (empat ratus tujuh puluh tujuh) orang dalam setahun tersebut.

Angka kembali menurun pada tahun 2018 yaitu sejumlah 5.181 (lima ribu seratus delapan puluh satu) orang, dan kembali naik pada tahun 2019 dengan jumlah 5.531 (lima ribu lima ratus tiga puluh satu) orang, sedangkan pada tahun 2020 laporan yang tercatat hanya dimulai pada bulan Agustus hingga Oktober, ini merupakan data laporan pencari kerja untuk TA (Turn Around) yang diadakan oleh PT.Pertamina pada setiap lima (5) tahun sekali, Turn Around merupakan kegiatan pemeliharaan yang berskala besar dilakukan secara berkala dimana pekerjaan yang dimaksud hanya dapat dilaksanakan pada saat unit dalam keadaan tidak beroperasi. Kegiatan TA tersebut memang membutuhkan jumlah tenaga kerja yang cukup banyak khususnya Laki-laki namun tidak dalam jangka waktu yang panjang hanya berkisar tiga (3) bulan saja, pada saat PT.Pertamina melakukan TA (Turn Around) disini lah para tenaga kerja lokal dimanfaatkan oleh perusahaan tersebut, namun perlu diketahui kegiatan ini juga mendatangkan para pekerja dari luar daerah maupun tenaga kerja asing yang jumlahnya tidak sedikit.

Jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan oleh PT.Pertamina pada saat melakukan Turn Around (TA) sangat besar yaitu 6.045 orang, dengan rincian 4.000 untuk tenaga kerja lokal, 2.000 untuk tenaga kerja luar daerah, dan 45 untuk tenaga kerja asing. Namun ternyata, karena tenaga kerja lokal banyak yang tidak memenuhi persyaratan yang dibuat oleh PT.Pertamina tersebut dengan berbagai alasan seperti tidak memiliki Keahlian dan skil serta sertifikasi yang mendukung, begitu juga dengan kesehatan jasmani.

Sebagaimana diketahui tenaga kerja merupakan penduduk yang berada dalam usia kerja, menurut Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Bab I pasal 1 ayat 2 disebutkan bahwa tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat, namun dapat dimengerti bahwa setiap orang yang mampu bekerja disebut sebagai tenaga kerja. Sementara pada Bab 1 pasal 1 ayat 8 Perwako No.37 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Tenaga Kerja Lokal adalah tenaga kerja yang berasal dari daerah dan atau tenaga kerja yang sudah berdomisili didaerah yang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) minimal 12 (dua belas) bulan.

Menurut Rasyid dalam Putra Pemerintahan adalah, pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah diadakan bukan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakatnya mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tercapainya tujuan bersama.<sup>5</sup>

Melalui Forum Aksi Peduli Tenaga Kerja Lokal (FAP TEKAL) Kota Dumai, penulis melihat segala macam bentuk keluhan dan tuntutan masyarakat mengenai ketenagakerjaan baik dari yang sedang mencari pekerjaan sampai kepada perusahaan yang tidak memberikan hak dan kewajiban pekerja. Melihat berbagai keluhan tersebut, dapat dilihat bahwa adanya kemungkinan pemerintah kurang peduli terhadap masalah ketenagakerjaan di Kota Dumai.

Peran pemerintah melalui Perwako No.37 Tahun 2017 Tentang Optimalisasi Penempatan Tenaga Kerja Lokal dapat masyarakat jadikan acuan guna melihat apakah pemerintah sudah bekerja demi kesejahteraan terlebih bagi masyarakatnya yang sedang

---

<sup>5</sup> Putra, *Strategi Kepemimpinan Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat*, Jakarta, 2019, hlm.2

mencari lapangan pekerjaan. Tidak hanya sampai disitu, pemerintah juga harus menerapkan pasal-pasal penting mengenai perlindungan tenaga kerja lokal, demi terwujudnya itu masyarakat juga harus melihat segala macam bentuk program-program pemerintah yang sedang berjalan serta apakah pemerintah melakukan koordinasi dengan lembaga pendidikan dengan mengaitkan perusahaan penyedia lapangan kerja

Berdasarkan penjelasan diatas, maka sangat penting adanya komunikasi antara masyarakat dan pemerintah serta perusahaan yang sudah didirikan atau bahkan pihak yang akan mendirikan perusahaan di Kota Dumai, dengan mengutamakan tenaga kerja lokal maka akan tercipta kesejahteraan bagi masyarakatnya. Dari hasil pra-penelitian diperoleh hasil jumlah tenaga kerja lokal yang menganggur di Kota Dumai dan jumlah tenaga kerja lokal yang melakukan urbanisasi akibat tidak adanya lapangan pekerjaan di Kota Dumai serta jumlah tenaga kerja luar daerah yang direkrut oleh perusahaan penyalur tenaga kerja dan juga jumlah perusahaan yang membuka lowongan pekerjaan pertahun nya.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan dengan judul **“Problematika Implementasi Peraturan Walikota Nomor 37 Tahun 2017 Tentang Optimalisasi Penempatan Tenaga Kerja Lokal Di Kota Dumai”**

## **B. Rumusan Masalah**

Sugiyono mengatakan bahwa, rumusan masalah berbeda dengan masalah. Masalah merupakan kesenjangan antara yang diharapkan dengan yang terjadi,

sedangkan rumusan masalah merupakan pertanyaan yang akan dicari jawabannya melalui pengumpulan data. Namun terdapat kaitan erat antara masalah dengan rumusan masalah, karena setiap rumusan masalah penelitian harus didasarkan pada masalah.<sup>6</sup>

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas maka penulis ingin merumuskan masalah yang akan dikaji dengan melihat persoalan, yakni:

1. Apakah problematika Pemerintah Kota Dumai dalam upaya optimalisasi penempatan tenaga kerja lokal?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Dumai dalam upaya optimalisasi penempatan tenaga kerja lokal di Kota Dumai?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui problematika Pemerintah Kota Dumai dalam upaya optimalisasi penempatan tenaga kerja lokal
2. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kota Dumai dalam upaya optimalisasi penempatan tenaga kerja lokal di Kota Dumai

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

---

<sup>6</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: ALFABETA, 2014, hlm.35

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat yang memang benar-benar membutuhkan perhatian pemerintah dalam hal kesejahteraan mengenai ketenagakerjaan.

## 2. Manfaat Akademis

Dapat memberikan manfaat bagi setiap para pembaca khususnya mahasiswa yang kelak akan menjadi seorang pemimpin dalam pemerintahan agar lebih memperhatikan dan mengutamakan kesejahteraan masyarakatnya.

## 3. Manfaat Bagi Penulis

Memperoleh pengalaman dan pengetahuan dalam penulisan karya ilmiah mengenai problematika Perwako penempatan tenaga kerja lokal dan memahaminya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**



## A. Tinjauan Umum Sejarah Kota Dumai

### 1. Sejarah Kota Dumai

Dumai adalah kota yang berawal dari sebuah dusun kecil di pesisir timur Provinsi Riau. Kota Dumai merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bengkalis. Diresmikan sebagai kota pada 20 April 1999, dengan UU No. 16 tahun 1999 tanggal 20 April 1999 setelah sebelumnya sempat menjadi kota administratif (kotif) di dalam Kabupaten Bengkalis.<sup>7</sup> Nama Dumai menurut cerita rakyat tentang Puteri Tujuh, berasal dari kata di lubuk dan umai (sejenis binatang landak) yang mendiami lubuk tersebut. Karena sering diucapkan cepat, lama kelamaan kata-kata tersebut bertaut menjadi d'umai dan selanjutnya menjadi dumai. Pada era tahun 1930-an, Dumai merupakan suatu dusun nelayan kecil yang terdiri atas beberapa rumah nelayan. Penduduknya bertambah ketika Jepang mendatangkan kaum *romusha* (pekerja paksa jaman penjajahan Jepang) dari Jawa. Seiring perubahan waktu, terjadi perubahan status Dumai sebagai berikut:

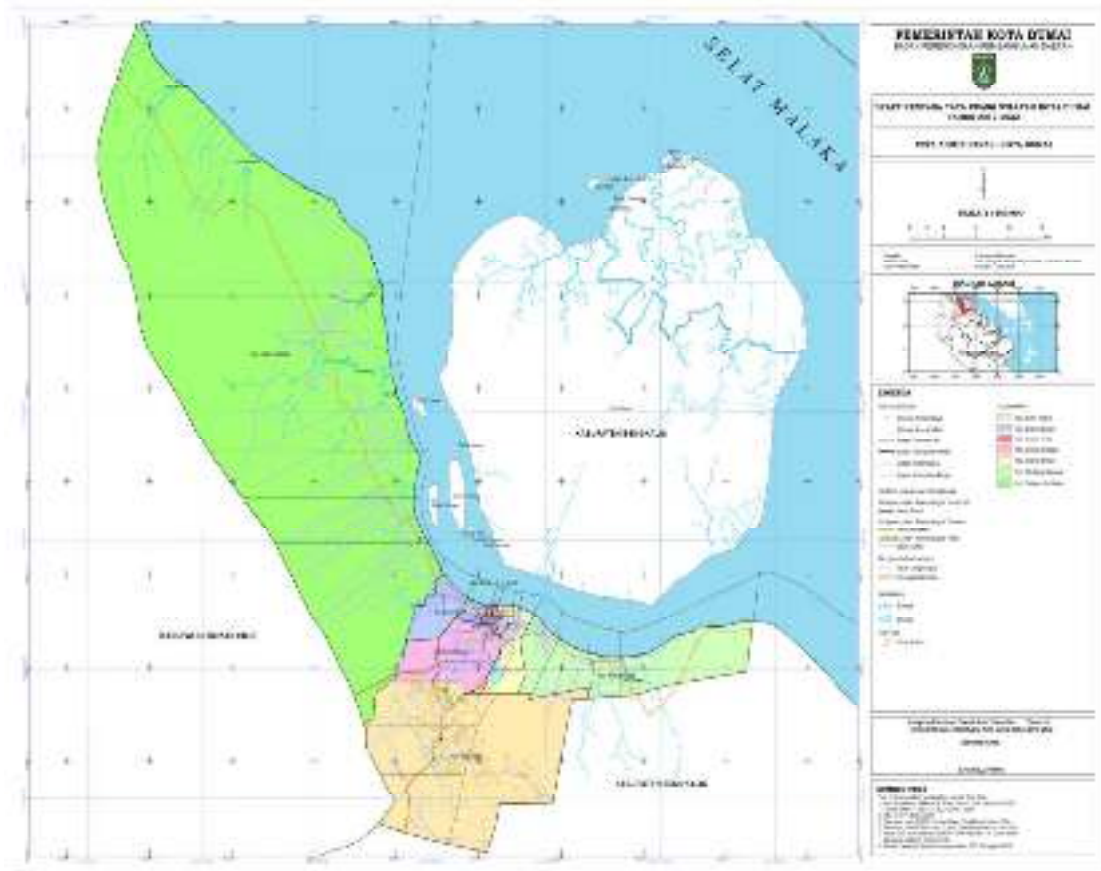
- Pada tahun 1945 – 1959, status Dumai tercatat sebagai Desa.
- Pada tahun 1959 – 1963, Dumai masuk dalam wilayah Kecamatan Rupert.
- Pada tahun 1963 – 1964, Dumai berpisah dari Kecamatan Rupert dan berubah status menjadi Kawedanan.
- Berdasar PP No.8 Tahun 1979 tertanggal 11 April 1979, Dumai berubah status menjadi Kota Administratif (merupakan kota administratif pertama di Sumatera dan ke-11 di Indonesia) di bawah Kabupaten Daerah Tingkat (Dati) II Bengkalis.
- Berdasar UU No.16 Tahun 1999 tanggal 20 April 1999 (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 50, tambahan Lembaran Negara Nomor 3829), Dumai berubah status menjadi Kotamadya sehingga menjadi Kotamadya Dati II Dumai. Seiring perkembangan politik di Indonesia, berdasar UU No. 22 Tahun 1999 maka Kotamadya Dumai berubah menjadi Kota Dumai. Masa jabatan Walikota Dumai pertama dari tanggal 27 April 1999 sehingga tanggal 27 April dijadikan hari ulang tahun Kota Dumai.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Sejarah Kota Dumai* (<http://id.wikipedia.kotadumai.org>). Diakses Pada 13 Juni 2021)

<sup>8</sup> *Sejarah Kota Dumai* (<http://infopublik.dumaikota.go.id>). Diakses Pada 13 Juni 2021)

Filosofis dasar atas peningkatan status Dumai dalam pengelolaan wilayah administrasi pemerintahan adalah untuk memperpendek rentang kendali, mempercepat tingkat pelayanan dan memperbesar peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, disamping menangkap peluang pengembangan ekonomi.



Gambar 1.1. Peta Administrasi Kota Dumai

Sumber: Draft RTRW Kota Dumai 2012-2032

Kota Dumai yang merupakan sebuah Kota di Provinsi Riau dengan wilayah administrasi terluas ketiga di Indonesia berdasarkan statusnya sebagai Kotamadya

setelah Kota Palangka Raya dan Kota Tidore Kepulauan. Dengan jumlah penduduk kurang lebih 309.812 jiwa yang terdiri atas 7 Kecamatan dan 33 Kelurahan yaitu:<sup>9</sup>

a. Kecamatan Dumai Kota, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:

- Kelurahan Dumai Kota
- Kelurahan Sukajadi
- Kelurahan Bintan
- Kelurahan Rimba Sekampung
- Kelurahan Laksamana

b. Kecamatan Medang Kampai, yang terdiri dari 4 (empat) Kelurahan yaitu:

- Kelurahan Pelintung
- Kelurahan Guntung
- Kelurahan Teluk Makmur
- Kelurahan Mundam

c. Kecamatan Dumai Timur, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:

- Kelurahan Tanjung Palas
- Kelurahan Jaya Mukti
- Kelurahan Bukit Batrem
- Kelurahan Teluk Binjai
- Kelurahan Buluh Kasap

d. Kecamatan Dumai Barat, yang terdiri dari 4 (empat) Kelurahan yaitu:

- Kelurahan Simpang Tetap Darul Ihsan
- Kelurahan Pangkalan Sesai
- Kelurahan Purnama

---

<sup>9</sup> *Profil Kota Dumai* (<https://sipppa.ciptakarya.pu.go.id>). Diakses Pada 13 Juni 2021)

- Kelurahan Bagan Keladi
- e. Kecamatan Dumai Selatan, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bumi Ayu
  - Kelurahan Bukit Datuk
  - Kelurahan Bukit Timah
  - Kelurahan Ratu Sima
  - Kelurahan Mekar Sari
- f. Kecamatan Bukit Kapur, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bagan Besar
  - Kelurahan Kayu Kapur
  - Kelurahan Bukit Nenas
  - Kelurahan Kampung Baru
  - Kelurahan Gurun Panjang
- g. Kecamatan Sungai Sembilan, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bangsal Aceh
  - Kelurahan Lubuk Gaung
  - Kelurahan Tanjung Penyembal
  - Kelurahan Basilam Baru
  - Kelurahan Batu Teritip

Kota Dumai yang lingkup wilayah daerah dengan batas berdasarkan aspek administratif mencakup wilayah daratan seluas ± 204.674 (dua ratus empat ribu enam ratus tujuh puluh empat) hektar, wilayah perairan seluas ± 71.393 (tujuh puluh satu ribu tiga ratus sembilan puluh tiga) hektar dan wilayah udara, serta wilayah

dalam bumi menjadi salah satu lintas pelayaran tersibuk di dunia karena letak posisinya yang berada dipesisir Pantai Timur Sumatera dan merupakan wilayah hinterland dalam kawasan segi tiga pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Singapura (IMS-GT) dan kawasan segitiga Indonesia-Malaysia-Thailand (IMT-GT). Oleh karena letak geografis yang sedemikian rupa sehingga menjadikan strategisnya perekonomian. Tidak hanya itu saja, Kota Dumai juga berada pada jalur perlintasan perdagangan dunia.

Seiring dengan perkembangan politik di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 maka Kotamadya Dumai berubah menjadi Kota Dumai. Sebagaimana tercatat dalam sejarah Dumai yang sebelumnya merupakan sebuah dusun kecil yang hanya dihuni oleh para nelayan dan selanjutnya berkembang menjadi sebuah desa. Filosofis dasar peningkatan status pengelolaan wilayah administrasi pemerintahan adalah memperpendek rentang kendali, dan mempercepat tingkat pelayanan serta memperbesar peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, disamping menangkap peluang pengembangan ekonomi yang sangat menjanjikan.

## **2. Kondisi Lingkungan Strategis**

Secara Topografi, Kota Dumai berada pada lahan bergambut dengan kedalaman 0-0,5m dan ketinggian rata-rata berkisar 1,3 – 6,3 meter di atas permukaan laut. Kota Dumai termasuk ke dalam kategori daerah yang datar dengan kemiringan lereng  $0 - < 3 \%$ , di mana sebelah utara Kota Dumai umumnya merupakan dataran yang landai dan ke selatan semakin bergelombang. Kota Dumai

berada di tepi pantai selatan Selat Rupat dengan kondisi topografi yang relatif datar, khususnya di Kecamatan Dumai Barat dan Timur, sedangkan kecamatan lainnya yaitu Bukit Kapur, Medang Kampai dan Sungai Sembilan, kondisi topografinya sedikit bergelombang.<sup>10</sup> Jika dilihat dari ketinggiannya, daerah yang datar dengan kemiringan lereng 0- 2% terdapat sekitar 41.032 Ha (64,90%); daerah yang landai sampai berombak memiliki kemiringan lereng 2-15% seluas 15.642 Ha (24,71%), daerah bergelombang dengan kemiringan lereng berkisar antara 15-40% seluas 364 Ha (0,58%) dan daerah berbukit memiliki kemiringan lereng >40% sekitar 6.200 Ha (9,81%) yang terletak di bagian Selatan Kota Dumai yaitu Kelurahan Bukit Timah dan Bukit Datuk di Kecamatan Dumai Barat, Kelurahan Bukit Batrem di Kecamatan Dumai Timur, Kelurahan Bukit Nenas, Bukit Kayu Kapur di Kecamatan Bukit Kapur. Dari kondisi topografinya, diperkirakan Kota Dumai dapat digunakan untuk pembangunan kota namun perkembangannya masih dibatasi oleh kendala-kendala pemanfaatan lahan. Selain untuk kawasan pembangunan kota, Kota Dumai juga berpotensi untuk dikembangkan menjadi kegiatan pertanian.

Secara Geologis Kota Dumai terdiri dari dataran rendah di bagian utara dan sebagian dataran tinggi sebelah selatan. Umumnya struktur tanah terdiri dari tanah Podsolik merah kuning dari batuan endapan dan Alluvial serta tanah Organosol dan Gley humus dalam bentuk rawa-rawa atau tanah basah. Secara geologi pada medan dataran disusun oleh batuan sedimen berumur muda (Kuartar) berupa alluvium (Qp) dengan bahan penyusun lempung, pasir, kerikil, sisa tumbuhan (gambut), dan rawa gambut, sedangkan pada daerah perbukitannya disusun oleh batuan sedimen berumur tua (Tersier) dengan bahan penyusun batu lumpur kelabu berkarbon

---

<sup>10</sup> *Profil Kota Dumai* ( <https://sippp.ciptakarya.pu.go.id>. Diakses Pada 15 Juni 2021)

terbioturbasikan, batu pasir halus, umumnya kehalusan rendah sampai sangat rendah. Kemampuan lahan di Wilayah Kota Dumai secara umum sangat baik. Terdapat dua kelompok atau golongan tanah, yaitu Typic Trophaquepts atau Fluvisol Gleik dan Hydric Trophemis atau Humic Histosol. Pembentukan kedua jenis tanah ini tidak lepas dari adanya bentukan lapisan tanah gambut, yang secara historis menjadi lapisan tanah dominan di seluruh wilayah Kota Dumai ini. Dilihat secara topografi, Kota Dumai berada pada lahan bergambut dengan kedalaman 0 – 0,5 m dan ketinggian rata-ratanya berkisar 2 meter di atas permukaan laut. Kota Dumai terletak di lahan bergambut dengan kedalaman 0 - 3 m, dengan ketinggian rata-rata adalah 2 meter di atas permukaan laut. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam pengaliran air buangan kota agak sulit, dan pada tempat-tempat tertentu sering terjadi banjir terutama pada air laut sedang pasang. Mengingat bahwa tanah gambut di wilayah Kota Dumai ini rata-rata memiliki kedalaman: 0,5m, yang berarti tidak terlalu dalam, dan merujuk bahwa pada lapisan di bawah gambut ini adalah tanah dasar yang memiliki daya dukung yang cukup baik, maka dengan memanfaatkan perkembangan teknologi/geoteknik yang sudah maju, kendala struktur tanah di Kota Dumai ini tidaklah menjadi permasalahan penting dalam upaya membangun infrastruktur perkotaan. Persoalan penting yang harus menjadi dasar pertimbangan dalam upaya mengembangkan berbagai infrastruktur perkotaan, khususnya di bagian wilayah Kota Dumai Lama (Dumai Barat dan Dumai Timur) ini adalah elevasi wilayahnya yang rata-rata hanya berkisar 2 meter di atas permukaan laut.

Terkait dengan pembangunan sistem drainase kota dan karakteristik pasang surut laut yang sangat berpengaruh terhadap muka air sungai, maka diperlukan

berbagai upaya, khususnya dengan dukungan teknologi dan manajemen sumber daya kawasan yang memadai. Untuk pengembangan kota, karakteristik kondisi lahan yang demikian berkemampuan rendah untuk mendukung pembangunan infrastruktur perkotaan yang berdimensi dan berskala besar. Hal ini berarti bahwa untuk membangun infrastruktur dimaksud, akan memerlukan teknologi yang lebih maju dan biaya yang lebih besar, namun dengan kemajuan teknologi infrastruktur yang telah berkembang pesat saat ini, maka kendala kemampuan lahan tersebut bukan lagi menjadi kendala penting.

### **3. Kondisi Perumahan dan Pemukiman**

Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, disamping kebutuhan dasar yang lain, seperti sandang pangan, pendidikan, kesehatan dan lapangan pekerjaan. Pembangunan perumahan dan pemukiman harus menjangkau masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah, dengan senantiasa memperhatikan tata ruang dan keterkaitan serta keterpaduan dengan lingkungan sosial lainnya.<sup>11</sup> Disamping itu pembangunan perumahan dan pemukiman termasuk sarana dan prasarananya, harus dapat mendorong kegiatan pembangunan yang lain dengan memperhatikan prinsip swadaya dan gotong royong disamping dapat mendorong pembangunan disektor lain. Perlunya menetapkan target – target yang lebih jelas untuk meningkatkan kinerja yang berwawasan lingkungan yang sampai saat ini masih belum memenuhi hasil yang optimal. Tingkat kesadaran masyarakat terhadap perumahan dan permukiman masyarakat pada saat ini masih rendah. Isu strategis pembangunan Kota Dumai dapat dilihat dari karakteristik perkembangan

---

<sup>11</sup> Kota Dumai (<https://www.riau.go.id>. Diakses Pada 15 Juni 2021)



permukiman lama Kota Dumai yang awalnya merupakan kawasan permukiman nelayan tepian yang berkembang di sepanjang garis pantai Kota Dumai. Seiring perjalanan waktu kota Dumai telah berkembang dan berubah menjadi kawasan industri yang mana menguasai hampir sebagian besar wilayah tepian pantainya. Perubahan wajah Kota Dumai yang disebabkan oleh faktor industrialisasi dan letaknya yang strategis dalam konstelasi wilayah diatas mendorong terjadinya proses urbanisasi yang menyebabkan terjadi pergeseran perkembangan permukiman dikota dari yang awalnya merupakan permukiman kota nelayan menjadi permukiman kota industri. Kondisi ini menyebabkan tuntutan masyarakat terhadap kebutuhan ruang kota meningkat, masyarakat membutuhkan tempat tinggal yang layak dan terjangkau dengan dukungan infrastruktur perkotaan yang memadai. Percepatan pertumbuhan permukiman yang berlangsung secara sporadis melalui penguasaan lahan yang tidak terkendali serta pembangunan sarana prasarana kota yang tidak memadai, menimbulkan ketidakteraturan pada perkembangan struktur ruang kota.

Rendahnya elevasi permukaan daratan terhadap muka air laut menyebabkan secara geologis wilayah perkotaan khususnya di wilayah tepian sungai dan laut merupakan kawasan rawa basah dan rawa gambut yang sebagian besar didominasi oleh tanaman bakau (mangrove).<sup>12</sup> Beberapa permukiman perkotaan berkembang dengan melakukan inviltrasi terhadap kawasan hutan rawa maingrove dan tepian sungai. Dalam perkembangannya permukiman tepian dan diatas rawa ini ternyata tidak memiliki dukungan fisik hunian dan aksesibilitas lingkungan yang baik dan memadai dengan tingkat layanan sanitasi dan air minum yang sangat minim. Pada

---

<sup>12</sup> *Eksotis Hutan Mangrove* (<https://www.ranahriau.com>. Diakses Pada 15 Juni 2021)

kawasan lain terdapat permukiman yang tumbuh dan berkembang di atas lahan konsesi yaitu lahan negara yang awal pengelolaannya di kuasakan pada PT. CPI untuk mendukung kegiatan operasinya. Dalam perkembangannya hanya sebagian saja dari lahan tersebut yang digunakan untuk kepentingan operasi PT. CPI dan sisanya terbengkalai atau tidak digunakan.<sup>13</sup> Pesatnya pertumbuhan kota menyebabkan lahan yang berada di tengah pusat kota Dumai ini kemudian dibangun oleh instansi pemerintah pusat, pemerintah kota dan swasta untuk kepentingan kegiatan perkantoran, sarana usaha, fasilitas umum, fasilitas sosial dan masyarakat untuk bertempat tinggal. Secara keseluruhan luas lahan konsesi ini meliputi  $\pm 25\%$  dari wilayah pusat kota atau  $\pm 15\%$  dari wilayah perkotaan Kota Dumai secara keseluruhan. Seiring dengan pergantian pejabat baru pemerintah kota, telah coba diupayakan penyelesaian terhadap alih kepemilikan lahan konsesi yang didiami oleh masyarakat namun hingga saat ini belum ada penyelesaian. Kondisi saat ini sebagian besar infrastruktur kawasan ini telah terbangun secara baik, hampir 80% luas lahan konsesi ini telah berkembang menjadi permukiman penduduk. Sesuai dengan peruntukan kawasan dalam rencana pola ruang RTRW Kota Dumai 2014-2034, sebagian besar dari lahan konsesi ini diperuntukan untuk fungsi permukiman perkotaan.<sup>14</sup>

## **B. Tinjauan Umum Hukum Ketenagakerjaan**

### **1. Pengertian Hukum Ketenagakerjaan**

---

<sup>13</sup> *Kawasan Industri Dumai* (<https://www.kppip.go.id>). Diakses Pada 15 Juni 2021)

<sup>14</sup> *Kota Dumai* (<https://p2k.itbu.ac.id>). Diakses Pada 15 Juni 2021)

Hukum Ketenagakerjaan adalah himpunan peraturan hukum yang mengatur segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja. Dan yang menjadi tujuan dibentuknya Hukum Ketenagakerjaan antara lain untuk memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja baik secara optimal dan manusiawi serta mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional maupun daerah, dan meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.<sup>15</sup>

Hukum Ketenagakerjaan merupakan salah satu bagian dalam hukum sosio-ekonomi, hal ini mendorong perlunya campur tangan pemerintah, yang tujuannya menjaga keseimbangan dan keadilan di mana terdapat pihak yang kuat dan lemah.<sup>16</sup>

Hukum Ketenagakerjaan bagian dari bisnis (berbisnis) karena bisnis syarat dengan tujuan dan pemaknaan hidup manusia. Dengan tujuan ini, maka hukum ketenagakerjaan berdampak baik bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) khususnya pelaku usaha (pemilik perusahaan) dengan pekerja/buruhnya.<sup>17</sup> Pihak dalam hukum ketenagakerjaan sangat luas, yaitu tidak hanya pengusaha dan pekerja atau buruh saja tetapi juga pihak-pihak lain yang terkait. Luasnya para pihak ini karena masing-masing pihak yang terkait dalam hubungan industrial saling berinteraksi sesuai dengan posisinya dalam menghasilkan barang atau jasa.

---

<sup>15</sup> Endah Pujiastuti, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, Semarang, 2013, hlm.2

<sup>16</sup> Zulkarnain Ibrahim, *Hukum Ketenagakerjaan Aspek Sejarah dan Dinamika Perkembangan*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 2017, hlm.105

<sup>17</sup> Augustinus Simanjuntak, *Hukum Bisnis Sebuah Pemahaman Integratif antara Hukum dan Praktis Bisnis*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm.3

Para pihak dalam hukum ketenagakerjaan tersebut adalah pekerja atau buruh, pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, organisasi pengusaha, dan pemerintah atau penguasa.<sup>18</sup>

Bila diikuti sistem Belanda, di negara tersebut hukum perburuhan/ ketenagakerjaan dahulu dijadikan bagian dari hukum perdata, dan secara tradisional hukum perburuhan/ketenagakerjaan selalu digolongkan pada hukum sipil. Gagasan ini berasal dari zaman di mana dianggap bahwa buruh/ tenaga kerja dan majikan/pengusaha bebas mengadakan perjanjian kerja satu dengan yang lainnya (Pasal 1338 KUH. Perdata) dan Pemerintah dilarang mencampuri kemerdekaan pihak-pihak yang mengadakan perjanjian tersebut.

Namun perkembangan teknologi dalam bidang produksi telah memaksa pemerintah untuk terus menerus mencampuri urusan perburuhan/ketenaga-kerjaan dan ada kalanya demi kepentingan, namun perkembangan teknologi dalam bidang produksi telah memaksa pemerintah untuk terus menerus mencampuri urusan perburuhan/ketenaga-kerjaan dan ada kalanya demi kepentingan umum dan ada kalanya untuk kepentingan buruh/tenaga kerja itu sendiri yang selalu berada dalam posisi yang lemah.

Dalam kenyataannya sifat sipil makin menyempit dan sifat publik makin meluas dalam bidang ketenagakerjaan. Oleh karena itu dalam kurikulum Fakultas Hukum dewasa ini hukum perburuhan/ketenagakerjaan dimasukkan ke dalam Jurusan Hukum Administrasi Negara (HAN) walaupun pada beberapa Fakultas Hukum di Indonesia ada yang dimasukkan pada Jurusan Hukum Perdata atau Jurusan Hukum Tata Negara.

---

<sup>18</sup> Maimun, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2007, hlm.11

## 2. Landasan, Asas dan Tujuan Hukum Ketenagakerjaan

Landasan Pembangunan Ketenagakerjaan di Indonesia adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 diatur di Pasal (2). Dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan perkembangan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk meningkatkan harkat, martabat dan harga diri pekerja serta mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, makmur, merata baik materiil dan spiritual. Sedangkan asas pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas dasar keterpaduan dengan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah diatur dalam Pasal (3).

Dengan keberadaan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja menimbang bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi.<sup>19</sup>

Pada Pasal 3 Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan menegaskan bahwa pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah.

Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi, asas adil, dan merata.<sup>20</sup> Hal ini dilakukan karena pembangunan ketenagakerjaan menyangkut multidimensi dan terkait dengan berbagai pihak, yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja atau buruh. Maka dari itu, yang menjadi tujuan dari hukum ketenagakerjaan antara lain agar tercapainya dan terwujudnya keadilan sosial dalam bidang ketenagakerjaan serta melindungi tenaga kerja terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pengusaha.

---

<sup>19</sup> Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

<sup>20</sup> Abidi Silvia Farada Zuhri, *Permasalahan Tenaga Kerja di Indonesia*, Jakarta, 2015, hlm.5-6

Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan. Keterkaitan itu tidak hanya dengan kepentingan tenaga kerja selama, sebelum dan sesudah masa kerja tetapi juga keterkaitan dengan kepentingan pengusaha, pemerintah dan masyarakat. Untuk itu, diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup pengembangan sumber daya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja Indonesia, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, dan pembinaan hubungan Industrial.

### **3. Jenis-Jenis Tenaga Kerja**

Tenaga kerja merupakan salah satu hal penting yang menjadi faktor produksi dalam suatu negara. Tetapi bukan itu saja, tenaga kerja juga dapat memberi hal buruk bagi perekonomian negara apabila jumlah pengangguran tidak sebanding dengan jumlah perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja.

Secara umum, tenaga kerja di Indonesia dibagi menjadi beberapa jenis. Baik menurut sifatnya, kualitasnya dan lain sebagainya.

Berikut adalah penjelasan mengenai jenis-jenis, sifat dan kualitas dalam ketenagakerjaan:

#### **a. Tenaga Kerja Terdidik/Tenaga Ahli/Tenaga Mahir**

Tenaga kerja terdidik adalah tenaga kerja yang memperoleh keahlian dan kemahiran terhadap suatu bidang pada saat dibangku pendidikan formal maupun non formal. Sebagai contoh: Sarjana Ekonomi, Sarjana Muda, Doktor, Master, Insinyur dan lain sebagainya.

b. Tenaga Kerja Terlatih

Tenaga kerja terlatih adalah tenaga kerja yang memperoleh keahlian melalui pengalaman kerja, suatu keahlian tidak membutuhkan pendidikan sebab yang dibutuhkan adalah berlatih dan melakukannya secara berulang-ulang dan menjadi suatu kebiasaan. Sebagai contoh: Supir, Pelukis, Tukang Masak dan lain sebagainya.

c. Tenaga Kerja Tidak Terdidik Dan Tidak Terlatih

Tenaga kerja ini adalah tenaga kerja kasar yang hanya mengandalkan tenaga saja. Sebagai contoh yaitu seorang Kuli Bangunan.

### **C. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah**

#### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (1) mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dan dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai Pemerintah Daerah, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.<sup>21</sup>

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten atau Kota, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dimana telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>22</sup>

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>23</sup> Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.

Rancangan peraturan daerah yang telah memperoleh kesepakatan untuk dibahas kemudian dilaporkan kembali kepada walikota oleh sekretaris daerah disertai dengan nota pengantar untuk walikota dari pimpinan DPRD. Proses pembahasan dilaksanakan berdasarkan peraturan tata tertib DPRD. Sebelum dilakukan

---

<sup>22</sup> Soebono Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta, Ghalia, Indonesia, 2004, hlm.14

<sup>23</sup> Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta, Bina Aksara, 2010, hlm.31



pembahasan di DPRD, terlebih dahulu dilakukan penjadwalan oleh badan Musyawarah DPRD.

## **2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 atas perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat 3 (tiga) dasar dan landasan antara lain:

- a. Landasan Filosofis adalah Perundang-undangan yang dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Maka dari itu apabila dipikirkan secara mendalam, undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan.
- b. Landasan Sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
- c. Landasan Yuridis (*rechtgrond*) atau yang biasa disebut landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuanketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

Namun selain landasan diatas, terdapat beberapa landasan lagi antara lain yaitu: landasan Politik, Ekonomi, Kultural, Ekologis, Administratif, Religi dan landasan Teknik yang tidak boleh dilupakan dan diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik pada semua tingkat pemerintah.

### 3. Dasar Konstitusional Peraturan Daerah

Secara etimologis antara kata "konstitusi", "konstitusional", dan "konstitusionalisme" inti maknanya sama namun penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar suatu negara.<sup>24</sup> Sedangkan konstitusional adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang dipatuhi atau didasarkan konstitusi. Berbeda dengan konstitusionalisme yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.<sup>25</sup>

Di dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak semua jenis peraturan perundang-undangan dapat dibentuk melalui lembaga perwakilan rakyat, karena dalam berbagai hal tertentu para anggota lembaga perwakilan rakyat ini memiliki banyak tugas dan fungsi yang harus dilaksanakannya, yakni disamping membentuk undang-undang (DPR) atau peraturan daerah (DPRD) bersama-sama dengan pihak eksekutif (pusat maupun daerah), para anggota lembaga perwakilan rakyat ini juga mempunyai tugas yang cukup penting yaitu melakukan pengawasan (*controlling*) atas jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan pengawasan terhadap penggunaan anggaran belanja negara/ daerah (*budgeting*) yang dilakukan oleh pihak eksekutif, yang juga harus dilakukan oleh para anggota lembaga perwakilan rakyat.

---

<sup>24</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, 2013, hlm.6

<sup>25</sup> Ni'matul Huda dan R.Nazriyah, *Teori dan Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung, Nusa Media, 2011, hlm.145

Sebagaimana dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” regulasi perda adalah bagian dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan perda yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Perda secara konstitusional diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di dalam sistem perundang-undangan nasional. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan" Di dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak semua jenis peraturan perundang-undangan dapat dibentuk melalui lembaga perwakilan rakyat, karena dalam berbagai hal tertentu para anggota lembaga perwakilan rakyat ini memiliki banyak tugas dan fungsi yang harus dilaksanakannya, yakni disamping membentuk undang-undang (DPR) atau peraturan daerah (DPRD) bersama-sama dengan pihak eksekutif (pusat maupun daerah), para anggota lembaga perwakilan rakyat ini juga mempunyai tugas yang cukup penting yaitu melakukan pengawasan (*controlling*) atas jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan pengawasan terhadap penggunaan anggaran belanja Negara atau daerah (*budgeting*) yang dilakukan pihak eksekutif, yang juga harus dilakukan oleh para anggota lembaga perwakilan rakyat.

Sejalan dengan sendi kerakyatan, peraturan perundang-undangan harus dibentuk secara demokratis. Karena itu secara material tidaklah dapat dipisahkan antara sendi kerakyatan dengan sendi negara berdasarkan atas hukum. Negara seperti ini lajim disebut sebagai negara hukum yang demokratis. Prinsip kesatuan antara sendi kerakyatan dengan sendi negara berdasarkan atas hukum ini pernah ditegaskan dalam UUD Sementara 1950 yang menyebutkan "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan". Sejalan dengan pemikiran diatas, maka dalam setiap pembentukan sebuah perda, prinsip demokrasi sejauh mungkin segera dilaksanakan. Hal ini menyiratkan bahwa dalam pembentukan sebuah perda harus terlibat rakyat melalui wakil-wakil mereka di DPRD. Bahkan didalam UU Nomor 10 Tahun 2004 keikutsertaan atau partisipasi masyarakat secara langsung terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimungkinkan. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menegaskan "Masyarakat berhak mem berikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pemba hasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah".

#### **4. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah mengatur semua urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah mengandung eberapa asas yang terkandung dalam Pasal 138 ayat (1) yaitu<sup>26</sup>:

- Pengayoman;

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- Kemanusiaan;
- Kebangsaan;
- Kekeluargaan;
- Kenusantaraan;
- Bhineka Tunggal Ika;
- Keadilan;
- Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- Ketertiban dan kepastian hukum;
- Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

## **5. Fungsi Peraturan Daerah**

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut<sup>27</sup>:

- Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.
- Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

---

<sup>27</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm.323

## D. Tinjauan Umum Negara Hukum

### 1. Pengertian Negara Hukum

Menurut F.R Bothlingk yang dimaksud dengan Negara hukum adalah “*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (yaitu negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever*” (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang)<sup>28</sup> Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum. Dalam kontrak tersebut tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkan dalam konteks pembangunan hukum.<sup>29</sup>

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropah Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum

---

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2014, hlm.21

<sup>29</sup> W. Ridwan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm, 1

yang disebutnya dengan istilah ‘rechtsstaat’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu<sup>30</sup>:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Keempat prinsip ‘rechtsstaat’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘Rule of Law’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “The International Commission of Jurist”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “The International Commission of Jurists” itu adalah

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Karena itu, di samping istilah “*the rule of law*” oleh Friedman juga dikembangkan istilah ‘the rule of just law’ untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang “*the rule of law*” tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Walaupun istilah yang

---

<sup>30</sup> Kasman Siburian, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2017, cetakan ke-2, hlm. 7

digunakan tetap “*the rule of law*”, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah “*the rule of law*” yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.<sup>31</sup>

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*acclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.<sup>32</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Janpatar Simamora, bahwa pada umumnya konsepsi tentang Negara hukum selalu berkiblat pada dua tradisi hukum yang berbeda, yaitu *common law system* dan *civil law system*. Kedua sistem tersebut menggunakan istilah yang berbeda pula, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, istilah *rechtsstaat* juga disebut dengan istilah lain seperti *concept of legality* atau *etat de droit*.<sup>33</sup>

Profesor Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiel atau Negara Hukum Modern. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya “*Law in a Changing*

---

<sup>31</sup> B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 124-125

<sup>32</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang, 2009, hlm.9

<sup>33</sup> Janpatar Simamora, *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jurnal *Dinamika Hukum*, Purwokerto, 2014, Vol.14 No.3, hlm.548-549



*Society*” membedakan antara “*rule of law*” dalam arti formil yaitu dalam arti “*organized public power*”, dan “*rule of law*” dalam arti materiel yaitu “*the rule of just law*”. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel.

Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah “*the rule of law*” oleh Friedman juga dikembangkan istilah “*the rule of just law*” untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang “*the rule of law*” tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Walaupun istilah yang digunakan tetap “*the rule of law*”, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah “*the rule of law*” yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.

Namun demikian, terlepas dari perkembangan pengertian tersebut di atas, konsepsi tentang Negara Hukum di kalangan kebanyakan ahli hukum masih sering terpaku kepada unsur-unsur pengertian sebagaimana dikembangkan pada abad ke-19 dan abad ke-20. Sebagai contoh, tatkala merinci unsur-unsur pengertian Negara Hukum (*Rechtsstaat*), para ahli selalu saja mengemukakan empat unsur “*rechtsstaat*”, dimana unsurnya yang keempat adalah adanya “*administratieve*

*rechtspraak*” atau peradilan tata usaha Negara sebagai ciri pokok Negara Hukum. Tidak ada yang mengaitkan unsur pengertian Negara Hukum Modern itu dengan keharusan adanya kelembagaan atau setidaknya-tidaknya fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan tata Negara.<sup>34</sup>

Jawabannya ialah karena konsepsi Negara Hukum (*Rechtsstaat*) sebagaimana banyak dibahas oleh para ahli sampai sekarang adalah hasil inovasi intelektual hukum pada abad ke 19 ketika Pengadilan Administrasi Negara itu sendiri pada mulanya dikembangkan; sedangkan Mahkamah Konstitusi baru dikembangkan sebagai lembaga tersendiri di samping Mahkamah Agung atas jasa Professor Hans Kelsen pada tahun 1919, dan baru dibentuk pertama kali di Austria pada tahun 1920. Oleh karena itu, jika pengadilan tata usaha Negara merupakan fenomena abad ke-19, maka pengadilan tata negara adalah fenomena abad ke-20 yang belum dipertimbangkan menjadi salah satu ciri utama Negara Hukum kontemporer. Oleh karena itu, patut kiranya dipertimbangkan kembali untuk merumuskan secara baru konsepsi Negara Hukum modern itu sendiri untuk kebutuhan praktek ketatanegaraan pada abad ke-21 sekarang ini.

## **2. Teori-Teori Negara Hukum**

Pemikiran teori tentang negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang kemudian dalam perkembangannya para ahli hukum juga merumuskan prinsip-prinsip umum tentang negara hukum, yang kemudian dikenal dengan tujuan hukum,

---

<sup>34</sup> Brian Tamanaha (Cambridge University Press, 2004), lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, “*The Concept of Rule of Law*”, *Jurnal Hukum Jentera*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004, hlm. 83-92

yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Para filsuf tersebut antara lain Plato yang mendasarkan suatu negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*) pada sebuah negara yang dipimpin seorang yang bijaksana (*the philosophers*) dan warga negaranya terdiri atas kaum filosof yang bijak (*perfect guardians*); militer dan teknokrat (*auxiliary guardians*) petani dan; pedagang (*ordinary people*).<sup>35</sup>

Untuk memahami negara hukum secara baik, terlebih dahulu perlu diketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang negara hukum itu sebenarnya sudah tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>36</sup>

Prof. Muhammad Yamin, memberikan penjelasan mengenai negara hukum. Adapun kata beliau bahwa kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-15 dalam ketatanegaraan Indonesia.<sup>37</sup>

Pernyataan negara hukum Indonesia ini dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUD 1945, butir I tentang Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Penyebutan kata *rechtstaat* dalam penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa konsep *rechtstaat* memberikan inspirasi bahkan

---

<sup>35</sup> Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*, Pustaka Setia, Bandung, 2007, hlm.165.

<sup>36</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, 2010, hlm.19

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm.18

mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri Negara Indonesia, meskipun tidak harus serta merta menyamakan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep negara hukum Indonesia. Sebab antara keduanya sangat berbeda filosofi maupun latar belakang budaya masyarakatnya.

Dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*)<sup>38</sup>

Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, SH. Bahwa penggabungan kata “negara hukum”, yang berarti suatu negara yang didalamnya wilayahnya yaitu:

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakan baik terhadap para warga negara maupun dala saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Prof. Dr. Sudargo Guatama, SH. mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur Negara hukum yakni:

- a. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh

---

<sup>38</sup> Azhary, *Op.Cit*, hlm.18

hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

- b. Pemisahan kekuasaan, agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.
- c. Azas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.<sup>39</sup>

Istilah negara hukum merupakan istilah yang muncul pada abad ke-19 dan masih baru jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, dan kedaulatan. Namun, konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat bersama-sama dengan timbulnya perjuangan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Konsepsi Negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan pada hakikatnya merupakan hasil dari perdebatan yang terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara hukum.<sup>40</sup>

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam waktu dan tempat yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Menurut Mukhtie Fadjar, pengertian negara

---

<sup>39</sup> Abdul Aziz Hakim, *Hukum Negara dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm.117-118

<sup>40</sup> Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media Publishing, Cetakan ke-2, 2005, hlm.10

hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang dianut menurut hukum. Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus berdasarkan pada hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.<sup>41</sup>

Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau penguasa pemerintah tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.

### **3. Negara Hukum Indonesia**

Konsep Negara Hukum di Indonesia juga terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang mengatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar”

Keinginan Founding Father untuk menciptakan negara hukum yang tercermin melalui UUD 1945 yang menyatakan “yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” ini sendiri memiliki makna bahwa kekuasaan penuh berada di tangan rakyat.

---

<sup>41</sup> Mukhtie Fadjar, *Op.Cit*, hlm.7

Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik dikalangan intelektual pejuang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1930-an.

Pada abad pertengahan, konsep negara dimaknai sebagai suatu organisasi masyarakat dengan konsentrasi persoalan-persoalan keduniawian yang disebut *civitas terena*. Sementara itu terdapat juga organisasi masyarakat yang berkonsentrasi pada persoalan keagamaan yang disebut *civitas dei*. Sedang organisasi masyarakat yang berkonsentrasi pada persoalan keilmuan disebut dengan *civitas akademica*. Dalam perkembangannya antara *civitas terena* dan *civitas dei* terjadi proses dualisme yang saling menguasai, sehingga dominasi gereja terasa kental dalam kehidupan kenegaraan. Sebagian raja mengklaim bahwa dia bertahta karena kehendak Tuhan, kekuasaan raja berasal dari Tuhan, raja adalah wakil atau bayangan Tuhan di dunia.

Pemikiran para sarjana dan ahli filsafat kenegaraan seperti Machiavelli, Jean Bodin, dan Thomas Hobbes mengenai teori kedaulatan telah memberi kontribusi besar terhadap keabsolutan kekuasaan raja yang dikemas dalam teori Kedaulatan Negara yang monistis. Pernyataan Jean Bodin, *Je Roi Cest*, semakin membawa kekuasaan ke arah absolutisme sebagai akibat dari adanya legitimasi Doktrinal Teokratis atas kekuasaan raja yang mutlak. Gagasan utama dari teori Kedaulatan Negara ini ialah bahwa kekuasaan negara adalah tertinggi dan tak terbatas sehingga negara dapat memaksakan kehendaknya tanpa menghiraukan pihak lain. Kekuasaan negara yang mutlak tersebut dimanifestasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menuntut

ketaatan masyarakat terhadapnya, sebab negara adalah pembentuk undang-undang tertinggi (*legal omni competence*).

Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.<sup>42</sup>

Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya.

Secara umum dapat diartikan bahwa negara hukum atau *rechtsstaat* atau *rule of law* adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum) sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Begitu pula rakyat tidak bisa bertindak sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum ialah Negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh hukum. Dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat terhadap negara harus dilaksanakan sepenuhnya dengan tunduk dan taat pada segala peraturan perundang-undangan negara. Dengan demikian, pemaknaan negara hukum memang selalu dikaitkan dengan organisasi internal atau struktur negara yang harus diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa, dan juga rakyat, harus didasarkan atas hukum.

---

<sup>42</sup> Jimly Assihdiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2005, hlm.16-17



Negara Hukum adalah konsep yang merupakan produk sejarah. Karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara.<sup>43</sup> Sementara itu sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, sehingga pemaknaan dan unsur-unsur negara hukumnya juga berbeda. Hal ini melahirkan adanya berbagai tipe negara hukum, mulai dari Negara Hukum Anglo Saxon, Negara Hukum Eropa Kontinental, Negara Hukum Sosialis, Negara Hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai Negara Hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik sendiri-sendiri. Sampai saat ini, konsepsi tentang Negara Hukum masih terus berkembang.

Dalam perkembangan sejarah pemikiran dan praktik negara hukum ditemukan adanya beberapa tipe negara hukum. Dari pemikiran ahli dan praktik ketatanegaraan di Eropa ditemukan adanya tipe Negara Hukum *Anglo Saxon* yang berasal dari konsep *rule of law* dan Negara Hukum *Eropa Kontinental* yang berasal dari konsep *rechtsstaat*. Selain kedua tipe tersebut di negara-negara komunis juga berkembang tipe Negara Hukum Sosialis atau yang disebut dengan "*socialist legality*". Di kalangan negara-negara Islam, seperti Saudi Arabia, Mesir, dan Pakistan berkembang tipe Negara Hukum Islam yang lazim disebut "*Nomokrasi Islam*". Sedang Indonesia yang mempunyai hubungan historis dengan negara-negara Eropa Kontinental, dalam perkembangannya berusaha mengembangkan konsep negara hukum khas Indonesia yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila.

Perkembangan dalam pemikiran dan praktik negara hukum di negara-negara Barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan pemerintah berdasar

---

<sup>43</sup> Lihat Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsurunsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995), hlm.41

atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintah berdasar atas hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Dalam hal ini pemerintah tidak lagi dianggap sebagai penguasa absolut yang harus dikontrol dan dibatasi, namun pemerintah (penguasa) adalah patner dalam mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran. Untuk itu asas legalitas pun dimaknai lebih longgar lagi menjadi *doelmatigheid van het bestuur* yang selanjutnya melahirkan konsep negara hukum baru, yaitu Negara Kemakmuran (*Welvaarts Staat*).<sup>44</sup> Dalam konsep Negara Kemakmuran, pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan tertentu sepanjang untuk kepentingan umum agar kemakmuran betul-betul terwujud secara nyata. Untuk itu, meskipun asas legalitas masih dipertahankan, tetapi beberapa modifikasi dilakukan di beberapa negara. Seperti kewenangan pemerintah untuk membentuk undang-undang dengan pembatasan referendum di Swis, atau hak *veto* yang dipunyai Presiden Amerika Serikat untuk menolak undang-undang yang dipandang merugikan Negara.

Pemikiran para filosof kenegaraan tersebut, mulai dari Machiavelli sampai Hobbes, telah menempatkan posisi raja dengan kekuasaan absolut yang dilegitimasi oleh teori kedaulatan negara. Hal ini ternyata telah membawa dampak negatif berupa kesewenang-wenangan raja serta tak terlindunginya hak asasi manusia. Hal ini telah mengundang berbagai tokoh untuk mencari solusi dalam menghadapinya. Diantaranya adalah Leon Duguit dan Harold J. Laski yang berpandangan bahwa negara adalah media untuk mencapai kesejahteraan umum sehingga hukum bukan lagi sebagai kumpulan perintah dan larangan, tetapi sekumpulan cara penyelenggaraan kesejahteraan umum. Dari pemikiran tersebut, konsep negara berkuasa digeser menjadi negara bertanggung jawab, yaitu bertanggung jawab terhadap tercapainya kesejahteraan umum.

---

<sup>44</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 8.

Ketaatan individu kepada negara bukan disebabkan oleh kekuasaan negara, tetapi oleh tanggung jawab negara untuk dapat menyelenggarakan pencapaian kesejahteraan bersama.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup bertujuan untuk membatasi permasalahan dalam penulisan ini. Sebelum membahas lebih jauh mengenai pokok permasalahan, terlebih dahulu ditentukan ruang lingkup penelitian. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam permasalahan ini adalah apakah pemerintah Kota Dumai sudah menerapkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Perwako No.37 Tahun 2017 Tentang Optimalisasi Penempatan Tenaga Kerja Lokal menyangkut kesejahteraan masyarakat.

#### B. Jenis Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala tertentu.<sup>45</sup>

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yang bersifat yuridis normative menggunakan studi kasus normative misalnya mengkaji undang-undang yang mencakup Penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok dalam hukum seperti subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundangan.

---

<sup>45</sup> Mamudji, S S, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Rajagrafindo, 1995, hlm.14

### **C. Pendekatan Dalam Penelitian**

Adapun pendekatan dalam penelitian ini menggunakan<sup>46</sup>:

- Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan Undang-undang dilakukan dengan cara menelaah semua Undang-undang yang mengatur yang bersangkutan paut dengan yang sedang dialami.

- Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

- Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Misalnya, seorang peneliti dalam topik penelitiannya akan meneliti tentang makna kepentingan umum dalam Perpres nomor 35 tahun 2005.

### **D. Sumber Bahan Hukum**

Maka dalam melengkapi materi penelitian akan menggunakan bahan yang berhubungan dengan pembahasan tugas metode penelitian hukum ini, bahan hukum yang digunakan penulis antara lain:

#### 1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum utama dalam pokok bahasan utama yang bersifat otoritatif antara lain:

- a. Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

---

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, 2005, hlm.181

- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laport Ketenagakerjaan di Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3201)
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima bantuan iuran dalam penyelenggaraan jaminan sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5481)
- d. Peraturan Daerah No.10 Tahun 2004 Tentang Ketenagakerjaan.
- e. Peraturan Walikota No.37 Tahun 2017 Tentang Optimalisasi Penempatan Tenaga Kerja Lokal.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang merupakan dokumen-dokumen. Bahan sekunder ini mencakup buku-buku, kamus-kamus, dan tulisan-tulisan yang mengandung prinsip pendidikan dan hasil-hasil penelitian serta kasus yang terkait dengan pembahasan judul penelitian hukum.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus bahasa hukum, ensiklopedia, majalah-majalah, media massa, internet dan juga bahan-bahan yang didapat didalam perkuliahan.

## **E. Metode Penelitian**

Adapun jenis metode yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan yaitu metode atau cara yang dipergunakan didalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Dalam penelitian hukum normatif, tempat atau lokasi penelitiannya jelas dilakukan di berbagai Perpustakaan, Perpustakaan perguruan Tinggi Negeri, Perpustakaan umum, dan Perpustakaan swasta.<sup>47</sup>

## **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisis data dalam penelitian ini adalah secara Empiris, adalah suatu metode penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta Empiris yang diambil dari perilaku manusia baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Yang berpedoman pada Undang-Undang yang berhubungan dengan permasalahan untuk menjawab permasalahan.

Data dan informasi yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian, baik wawancara dengan instansi terkait, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya. Kemudian data tersebut dihubungkan dengan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang diperoleh dari studi dokumen, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

---

<sup>47</sup> Mamudji, S.S, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajagrafindo, 1995, hlm.42